

Saksnr.: 2007/986

Arkivkode: 024

Saksbehandler: Anne Helene Duvier

Utvalgsaksnr.:	Utvalg:	Møtedato:
	Formannskapet	

Høringsuttalelse - Sørheimutvalgets gjennomgang av inntektssystemet.

Dokumenter som ikke er vedlagt:

Forslag til forbedring av overføringssystemet. Sørheimutvalgets innstilling.

RÅDMANNENS INNSTILLING:

I sin innstilling setter ikke Sørheimutvalget de enkelte kommunene i stand til å gi et likeverdig tjenestetilbud til alle landets innbyggere. For å få til dette bør inntektssystemet endres som følger:

1. Rammetilskuddet økes på bekostning av skatteinntektene slik at innbyggertilskuddet økes fra å utgjøre 25 % til å utgjøre minst 50 % av utgiftsbehovet.
2. Selskapsskatten fjernes som kommunal inntekt slik Sørheimutvalget foreslår. Kommunene kompenseres for bortfall av selskapsskatten ved at kommunenes andel av skatt fra personlige skatteyttere økes.
3. Den symmetriske delen av inntektsutjevningen bør økes slik at kommunene kan gi alle landets innbyggere et likeverdig tjenestetilbud. Utjevningen bør vær som følger:
 - a. Differansen mellom egne skatteinntekter og landsgjennomsnittet bør kompenseres med 75 % for kommuner med skatteinntekt mellom 90 % og 100 % av gjennomsnittet.
 - b. Kommuner med skatteinntekter over 100 % av landsgjennomsnittet bør trekkes 75 % av egne skatteinntekter over 100 % av gjennomsnittet.
 - c. Kommuner med inntekt under 90 % av landsgjennomsnittet gis en kompensasjon på 95 % mellom egne inntekter og 90 % av gjennomsnittet i tillegg til kompensasjonen som gis i hht punkt a.
4. Regionaltilskuddet bør samles i et eget distriktspolitisk tilskudd som kobles til det distriktspolitiske virkemiddelområdet.
5. Oppdateringen av innbyggertallet bør videreføres som i dag. Både innbyggertilskudd og utgifts- og inntektsutjevningen baseres på innbyggertall pr 1. januar i budsjettåret.
6. Kommuner som taper på oppdaterte befolkningstall skal få kompensasjon gjennom sentral avsetning og fordeling av skjønnsmidler.
7. Et eget tilskudd til kommuner med sterkere befolkningsvekst enn gjennomsnittet for landet anbefales slik Sørheimutvalget foreslår.
8. Skjønnsmidler og fordeling av disse midlene bør gjennomgås og ryddes opp i slik Sørheimutvalget foreslår.
9. Dagens overgangsordning bør fortsette som kompensasjonsordning for omlegging av inntektssystemet.
10. Det bør gjennomføres en særskilt vurdering av utfordringene for store og mellomstore kommuner.
11. Kommunenes utgiftsbehov må dokumenteres for å kunne gi et riktig nivå på inntektsutjevningen.

12. Når endringene i inntektssystemet gjennomføres må den økonomiske rammen økes reelt så mye at det kan innføres kompensasjonsordninger til kommuner som får inntekstrammen vesentlig redusert.
13. En egen lavinntektsgaranti innføres som løfter de 9 kommunene med lavest frie inntekter pr innbygger, til samme nivå som den kommunen med 10. laveste frie inntekter.

SAKSUTREDNING:

Sammendrag

Etter rådmannens oppfatning setter ikke Sørheimutvalget i sin innstilling de enkelte kommunene i stand til å gi et likeverdig tjenestetilbud til alle landets innbyggere. Det foreslås en forskyvning i inntektene fra skatteinntekter til innbyggertilskudd for å få et tjenestetilbud som er mer likt for alle landets innbyggere. Større andel av inntektsgrunnlaget lagt til innbyggertilskuddet gjør at pengene i større grad følger brukerne av kommunale tjenester.

Bakgrunn

Sørheimutvalget ble nedsatt i desember 2006. Mandatet har vært å se på fordelingen av kommunenes inntekter mellom skatteinntekter og rammeoverføringer, og å se på et "sikkerhetsnett" for avvik mellom forventede og faktiske skatteinntekter. Kommunene er invitert til å komme med høringsuttalelser til utvalgets innstillinger.

Saksopplysninger

I mandatet til Sørheimutvalget har regjeringen formulert den overordnede målsettingen med inntektssystemet og beskrevet systemets virkemidler for å oppnå målsettingen som følger:

Målsetting:

"Inntektssystemet er et system for fordeling av den økonomiske rammen for de frie inntektene på kommuner og fylkeskommuner slik at kommunene og fylkeskommunene blir satt i økonomisk stand til å gi innbyggerne et likeverdig tjenestetilbud uavhengig av hvor i landet man er bosatt.

I tillegg til å sikre innbyggerne grunnlag for et likeverdig tjenestetilbud skal inntektssystemet bidra til et bosettingsmønster slik at hele landet tas i bruk."

Virkemidler:

"Et likeverdig tjenestetilbud skal oppnås gjennom inntekts- og utgiftsutjevningen, mens tilrettelegging for et ønsket bosettingsmønster skal oppnås gjennom de regionalpolitiske virkemidlene.

De regionalpolitiske virkemidlene i dagens rammetilskudd består av Nord-Norge-tilskudd, regionaltilskudd og kompensasjon for bortfall av differensiert arbeidsgiveravgift.

Det ordinære skjønnstilskuddet, dvs skjønnstilskudd eksklusive kompensasjon for bortfall av differensiert arbeidsgiveravgift, er et supplement til innbyggertilskuddet og skal bl.a. ivareta spesielle lokale forhold som ikke fanges opp av den kriteriebaserte utgiftsutjevningen. I tillegg benyttes skjønnstilskuddet til å fange opp uforutsette hendelser og til å finansiere utviklingsprosjekter."

Sørheimutvalget har i sitt mandat vurdert følgende momenter:

- Skattens andel av kommunenes inntekter
- Nivå på og utformingen av inntektsutjevningen
- Selskapsskatten som kommunal skatt
- Regionalpolitisk begrunnede tilskudd innenfor inntektssystemet
- Behovet for egne tilskudd til vekst- og fraflyttingskommuner
- Størrelsen på skjønnsrammen innenfor inntektssystemet
- Ordningen med oppdatering av befolkningstall i utgiftsutjevningen
- Behovet for overgangsordninger i inntektssystemet

Utgiftsutjevningens sammensetning og påvirkning på kommunenes inntekter er ikke vurdert i denne sammenheng.

Kommunene er invitert til å vurdere hvert av de ovenstående punktene i utvalgets innstilling sett opp mot målsettingen med inntektssystemet slik det er formulert av regjeringen.

Vurderinger

Tabellen under viser Sørheimutvalgets innstilling til hvert av momentene i sammensetningen av kommunenes inntekter, samt rådmannens vurderinger på vegne av Enebakk kommune.

Momenter i inntekts-sammensetningen	Sørheimutvalgets innstilling	Rådmannens vurderinger
Skattens andel av kommunenes inntekter	• Skatteinntektene skal utgjøre ca 50 % av de samlede inntektene. • Skatteandelen er beholdt på dette nivået av hensyn til lokal forankring og lokaldemokrati på bekostning av hensynet til fordeling, forutsigbarhet og stabiliseringspolitikk.	• Lokal forankring innebærer at innbyggere i kommuner med høye skatteinntekter får bedre nasjonale tjenestetilbud enn innbyggere i kommuner med lave skatteinntekter. • Regjeringens målsetting om likeverdig tjenestetilbud for alle innbyggere vil med dette utgangspunktet ikke oppnås uten en stor prosentvis utjevning av skatteinntektene. • Innbyggertilskuddet i rammetilskuddet bør økes på bekostning av skatteinntektene. • Det foreslås ingen endring i samlet beskatning, men en omfordeling fra skatteinntekter til rammetilskudd.

Momenter i inntekts-sammensetningen	Sørheimutvalgets innstilling	Rådmannens vurderinger
Nivå på og utformingen av inntekts-utjevningen	• Den symmetriske delen av inntektsutjevningen økes fra 55 % til 60 % av gjennomsnittlige skatteinntekter for landet. • For kommuner med skatteinntekter under 90 % av gjennomsnittet beholdes dagens tilleggskompensasjon på 35 %.	• Innbyggertilskuddet bør økes fra å utgjøre ca 25 % av utgiftsbehovet til ca 50 % av utgiftsbehovet. • Utjevningsgraden bør økes til 75 % innenfor den symmetriske delen. • Kommuner med skatteinntekter under 90 % av gjennomsnittet gis en tilleggskompensasjon på 20 %. • Økningen i innbyggertilskuddet foretas på bekostning av skatteinntektene. • Økt innbyggertilskudd øker finansieringen av tjenestetilbudet gjennom kostnadsnøklerne og rammetilskuddet. • Inntektssystemet går mer i retning av at pengene følger brukerne av kommunens tjenester.
Selskapsskatten som kommunal skatt	• Selskapsskatten avvikles som kommunal skatt. • Skatteandelen som kommer fra selskapsskatt kompenseres ved økt skatteandel til kommunene fra personbeskatningen. • Selskapsskatten er lite stabil og gir uforutsigbarhet • Det er ikke dokumentert sammenheng mellom kommunal selskapsskatt og incentiver til økt næringsutvikling.	• Utvalgets forslag til å avvikle selskapsskatten anbefales. • De store variasjonene i selskapsskatten fra år til år, gjør at den er lite egnet til å bidra til finansiering av varige velferdstilbud.
Regionalpolitisk begrunnede tilskudd innenfor inntektssystemet	• Dagens regionalpolitiske ordninger i inntektssystemet samles i et nytt distriktpolitisk tilskudd • Kriteriene for tildeling kobles til det distriktpolitiske virkemiddelområdet, i dag hovedsakelig basert på geografi, innbyggertall og skatteinntekter. • Tildeling av midler fordeles etter vektet inndeling i soner i forhold til hvilke distriktpolitiske utfordringer den enkelte kommune har.	• Det er fornuftig å samle de regionalpolitiske tilskuddene i ett distriktpolitisk tilskudd. • Omfordelingsvirkninger bør tas ut av vektingen. Kun behov for regionalpolitisk ekstrainsats bør være med i vektingen. • Kompensasjon for endringer i forbindelse med tilbakeføring av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift eller forhøyet sats for arbeidsgiveravgift bør legges inn i beregningen av det distriktpolitiske tilskuddet.

Momenter i inntekts-sammensetningen	Sørheimutvalgets innstilling	Rådmannens vurderinger
Behovet for egne tilskudd til vekst- og fraflyttings-kommuner	• For beregning av inntekts-utjevningen beholdes 1. januar i budsjettåret som telledato. • Veksttilskudd gis kommuner med en befolkningsøkning som er høyere enn det dobbelte av landsgjennomsnittet de siste tre årene, samt skatteinntekter under 140 % av gjennomsnittet i samme periode. • Veksttilskuddet settes til 50 000 kroner pr nye innbygger utover vekstgrensen. • Veksttilskuddet finansieres ved å redusere skjønnsrammen tilsvarende.	• Et eget veksttilskudd for kommuner med markert høyere befolkningsvekst over tid oppfattes som fornuftig. • En befolkningsutvikling på over det dobbelte av landsgjennomsnittet er meget høy. Det kan synes fordelaktig å dele tilskuddet ut fra 2 kriterier, med kr 25 000 per person utover 1,5*gjennomsnittlig befolkningsvekst og kr 50 000 pr person utover 2*gjennomsnittlig befolkningsvekst.
Størrelsen på skjønnsrammen innenfor inntektssystemet	• Midler fra skjønnsmidlene overføres det foreslåtte nye distriktpolitiske tilskuddet og veksttilskuddet. • Kompensasjon for tidligere endringer i inntektssystemet legges inn i innbyggertilskuddet. • Skjønnsstilskuddets formål blir etter dette å gi kompensasjon for ekstraordinære hendelser, utviklingsprosjekter, kompensere hyttekommuner for ekstraordinære utgifter og gi bistand til kommuner med økonomisk ubalanse, samt andre lokale forhold som utgiftsutjevningen ikke tar høyde for.	• En opprydding i formålet med skjønnsmidlene virker fornuftig.

Momenter i inntekts-sammensetningen	Sørheimutvalgets innstilling	Rådmannens vurderinger
Ordningen med oppdatering av befolkningstall i utgiftsutjevningen	• Oppdatering av innbyggertall endres fra 1. januar i budsjettåret til 1. juli året før ved fordeling av innbyggertilskuddet og beregning utgiftsutjevningen.	• Befolkningstallene bør oppdateres 1. januar for alle elementene i rammetilskuddet. • Oppdatering av befolkningstall bør ligge nærmest mulig i tid slik at det blir mest mulig samsvar mellom etterspørsel etter tjenester og finansieringen av disse. • Kommuner som får redusert rammetilskudd som følge av lavere antall innbyggere kan søke dette kompensert ved bruk av skjønnsmidler
Behovet for overgangs-ordninger i inntektssystemet	• Dagens overgangsordning erstattes av en inntektsgarantiordning. Ordningen skal skjerme kommunene mot endringer i rammetilskuddet som er 300 kroner lavere pr innbygger enn den generelle endringen i rammetilskuddet på landbasis. • Ordningen finansieres ved at kommunene trekkes et likt beløp pr innbygger.	• Det anbefales at dagens overgangsordning videreføres. • Dagens overgangsordning er forutsigbar og oversiktlig. • Tilskudd avhengig av landsgjennomsnittet gir uforutsigbarhet. • For Enebakk kommune innebærer forslaget at kommunen i 2007 måtte kunne håndtere en inntektsreduksjon på ca 2,9 mill kroner (9 660 innbyggere * 300 kr) ved innlemming av tilskudd i rammetilskuddet og/eller andre endringer i inntektssystemet uten å få dette kompensert. • Økning i utgiftsbehovet ble tidligere fullt ut kompensert i kriterieverdiene ved beregning av befolkningstilskuddet. • Inntektsgarantiordningen vil gjøre at det tar lengre tid før kommunene får kompensert for økninger i utgiftsbehovet, mens endringer i befolkningssammensetningen som fører til reduksjon i utgiftsbehovet blir fanget opp første året.
Lavinntekts-garanti for kommunene med lavest frie inntekter	• Denne typen garanti er ikke diskutert av Sørheimutvalget	• Det bør innføres et sikkerhetsnett for de kommunene som har de laveste frie inntektene. f. eks ved at de 9 kommunene med lavest frie inntekter pr innbygger får et tilskudd slik at de heves opp på nivå med kommunen med den tiende laveste frie inntekten.

Oppsummering.

Sørheimutvalget setter i sin innstilling ikke de enkelte kommunene i stand til å gi et likeverdig tjenestetilbud til alle landets innbyggere. For å få til dette bør inntektssystemet endres som følger:

1. Rammetilskuddet økes på bekostning av skatteinntektene slik at innbyggertilskuddet økes fra å utgjøre 25 % til å utgjøre minst 50 % av utgiftsbehovet.
2. Selskapsskatten fjernes som kommunal inntekt slik Sørheimutvalget foreslår. Kommunene kompenseres for bortfall av selskapsskatten ved at kommunenes andel av skatt fra personlige skatteyttere økes.
3. Den symmetriske delen av inntektsutjevningen bør økes slik at kommunene kan gi alle landets innbyggere et likeverdig tjenestetilbud. Utjevningen bør vær som følger:
 - a. Differansen mellom egne skatteinntekter og landsgjennomsnittet bør kompenseres med 75 % for kommuner med skatteinntekt mellom 90 % og 100 % av gjennomsnittet.
 - b. Kommuner med skatteinntekter over 100 % av landsgjennomsnittet bør trekkes 75 % av egne skatteinntekter over 100 % av gjennomsnittet.
 - c. Kommuner med inntekt under 90 % av landsgjennomsnittet gis en kompensasjon på 95 % mellom egne inntekter og 90 % av gjennomsnittet i tillegg til kompensasjonen som gis i hht punkt a.
4. Regionaltilskuddet bør samles i et eget distriktspolitisk tilskudd som kobles til det distriktspolitiske virkemiddelområdet.
5. Oppdateringen av innbyggertallet bør videreføres som i dag. Både innbyggertilskudd og utgifts- og inntektsutjevningen baseres på innbyggertall pr 1. januar i budsjettåret.
6. Kommuner som taper på oppdaterte befolkningstall skal få kompensasjon gjennom sentral avsetning og fordeling av skjønnsmidler.
7. Et eget tilskudd til kommuner med sterkere befolkningsvekst enn gjennomsnittet for landet anbefales slik Sørheimutvalget foreslår.
8. Skjønnsmidler og fordeling av disse midlene bør gjennomgås og ryddes opp i slik Sørheimutvalget foreslår.
9. Dagens overgangsordning bør fortsette som kompensasjonsordning for omlegging av inntektssystemet.
10. Det bør gjennomføres en særskilt vurdering av utfordringene for store og mellomstore kommuner.
11. Kommunenes utgiftsbehov må dokumenteres for å kunne gi et riktig nivå på inntektsutjevningen.
12. Når endringene i inntektssystemet gjennomføres må den økonomiske rammen økes reelt med så mye at det kan innføres kompensasjonsordninger til kommuner som får inntekstrammen vesentlig redusert.
13. En egen lavinntektsgaranti innføres som løfter de 9 kommunene med lavest frie inntekter pr innbygger, til samme nivå som den kommunen med 10. laveste frie inntekter.

Saksprotokoll for Formannskapet - 21.01.2008

Behandling:

Votering: Innstillingen enst. vedtatt.

VEDTAK:

1. Rammetilskuddet økes på bekostning av skatteinntektene slik at innbyggertilskuddet økes fra å utgjøre 25 % til å utgjøre minst 50 % av utgiftsbehovet.
2. Selskapsskatten fjernes som kommunal inntekt slik Sørheimutvalget foreslår. Kommunene kompenseres for bortfall av selskapsskatten ved at kommunenes andel av skatt fra personlige skatteyttere økes.
3. Den symmetriske delen av inntektsutjevningen bør økes slik at kommunene kan gi alle landets innbyggere et likeverdig tjenestetilbud. Utjevningen bør vær som følger:
 - a. Differansen mellom egne skatteinntekter og landsgjennomsnittet bør kompenseres med 75 % for kommuner med skatteinntekt mellom 90 % og 100 % av gjennomsnittet.
 - b. Kommuner med skatteinntekter over 100 % av landsgjennomsnittet bør trekkes 75 % av egne skatteinntekter over 100 % av gjennomsnittet.
 - c. Kommuner med inntekt under 90 % av landsgjennomsnittet gis en kompensasjon på 95 % mellom egne inntekter og 90 % av gjennomsnittet i tillegg til kompensasjonen som gis i hht punkt a.
4. Regionaltilskuddet bør samles i et eget distriktspolitisk tilskudd som kobles til det distriktspolitiske virkemiddelområdet.
5. Oppdateringen av innbyggertallet bør videreføres som i dag. Både innbyggertilskudd og utgifts- og inntektsutjevningen baseres på innbyggertall pr 1. januar i budsjettåret.
6. Kommuner som taper på oppdaterte befolkningstall skal få kompensasjon gjennom sentral avsetning og fordeling av skjønnsmidler.
7. Et eget tilskudd til kommuner med sterkere befolkningsvekst enn gjennomsnittet for landet anbefales slik Sørheimutvalget foreslår.
8. Skjønnsmidler og fordeling av disse midlene bør gjennomgås og ryddes opp i slik Sørheimutvalget foreslår.
9. Dagens overgangsordning bør fortsette som kompensasjonsordning for omlegging av inntektssystemet.
10. Det bør gjennomføres en særskilt vurdering av utfordringene for store og mellomstore kommuner.
11. Kommunenes utgiftsbehov må dokumenteres for å kunne gi et riktig nivå på inntektsutjevningen.
12. Når endringene i inntektssystemet gjennomføres må den økonomiske rammen økes reelt så mye at det kan innføres kompensasjonsordninger til kommuner som får inntekstrammen vesentlig redusert.
13. En egen lavinntektsgaranti innføres som løfter de 9 kommunene med lavest frie inntekter pr innbygger, til samme nivå som den kommunen med 10. laveste frie inntekter.